

Argumentaire et cadrage

Séminaire régional des Cours des Comptes (CdC) maghrébines

Thème : Contrôle de performance et évaluation des politiques publiques

1 – Cadre du séminaire :

La GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit GmbH) à travers son programme régional « *Bonne gouvernance Maghreb* » se propose d'aménager et d'animer un espace d'échanges intermaghrébin sur la question du « *contrôle de performance et l'évaluation des politiques publiques* » prévu à Alger les 28 et 29 mars 2012. Sont conviées à alimenter les débats les Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) de quatre pays Maghrébins (*Algérie, Maroc, Tunisie, Mauritanie*) avec une possibilité d'ouverture sur une expertise d'origine universitaire.

Cette initiative, heureuse, s'inscrit dans le prolongement d'une tradition de rencontres parrainées par la coopération allemande à l'endroit notamment des Cours des Comptes maghrébines. Ce programme mis en œuvre à partir de 2002 décliné dans sa version ISC enregistre à son actif six (06) rencontres de l'espèce focalisées sur trois thèmes majeurs pour l'audit des finances publiques, en l'occurrence, le contrôle du budget (2002, 2005, 2012) la réforme du cadre budgétaire et comptable (2005) et le contrôle de performance (2008, 2010).

Le choix de l'évaluation des politiques publiques dans le contexte du contrôle supérieur des finances publiques n'est pas fortuit mais reflète un besoin institutionnel des acteurs en présence de réfléchir ensemble sur la manière de faire évoluer leurs modes d'intervention vers une pratique dont la finalité déontologique mérite plus particulièrement d'être soulignée. Il s'agit de rendre compte aux acteurs politiques et sociaux et aux citoyens en mettant à leur disposition des informations appropriables sur les effets de l'action publique. C'est à l'évidence un instrument de démocratisation des institutions : « *elle (évaluation) prend alors toute sa dimension politique dans le fonctionnement démocratique* » (commission Européenne, 1999). C'est aussi une nécessité pour la gestion publique dans un contexte marqué par les déficits publics, l'endettement et la pression de la demande sociale qui s'exprime en mettant en cause l'efficacité même de l'action publique. Cette action ne peut plus s'exonérer de mécanismes de régulation pour s'adapter aux besoins à la fois complexes, pressants et évolutifs des usagers du service public. L'évaluation remplit aussi cette fonction (instrumentale) en guidant les décideurs qui sont à la recherche de bonnes pratiques.

2- L'intérêt des ISC pour la démarche évaluative.

La démarche évaluative a acquis quelquefois le statut de culture qui structure les interventions de bon membre d'institutions supérieures de contrôle des finances publiques. L'INTOSAI lui a donné l'impulsion nécessaire pour que le thème soit investi par ses membres avec les exigences méthodologiques et déontologiques requises s'agissant d'une forme de contrôle fortement marquée par son caractère « *systématique* » et « *scientifique* » comme le souligne la littérature spécialisée sur le sujet et la définition du reste adoptée par l'INTOSAI en 1995.

La communauté des ISC a d'ailleurs marqué son intérêt pour cette forme d'audit dès 1992 lors du XIV^e INTOSAI tenu à Washington qui a décidé de la création d'un groupe de travail sur le sujet. Ce groupe a été chargé de réfléchir et de proposer une définition pratique et opérationnelle de l'évaluation des programmes, d'identifier les étapes de sa mise en œuvre et d'établir des critères de qualité de ses conclusions. Le groupe a été également mandaté pour proposer un dispositif qui faciliterait l'échange d'informations sur les idées, les savoir faire et les expériences des membres de l'Organisation. La démarche est alors considérée comme un outil de connaissance précieux de l'action publique pour répondre aux besoins d'informations des pouvoirs publics et des citoyens sur les effets réels des programmes publics.

Lors du XV^e Congrès (*le Caire, 1995*) les propositions du groupe ont fait avancer sérieusement les connaissances sur le thème. Ont été proposés une définition de l'évaluation, des éclairages sur l'originalité de la démarche au regard des autres techniques de contrôle et des développements sur les techniques et les procédures pouvant inspirer les commanditaires (ISC) pour construire et exécuter un projet d'évaluation. Ce stock de connaissances a été enrichi par d'autres ressources professionnelles à l'occasion du XVII^e Congrès tenu à Séoul en 2001. Cet enrichissement a porté sur des questions techniques plus particulièrement celles ayant trait aux méthodes et aux outils de l'évaluation et à la qualité de ses travaux.

3- Objectifs et résultats attendus du séminaire.

Les débats qui seront organisés sur le thème visent à déboucher sur un cadre logique et raisonné destiné à structurer une approche évaluative (*évaluation design*) pour faire ressortir ses étapes successives et leur articulation. C'est-à-dire le processus devant conduire à une évaluation donnée. Les communications des ISC et surtout les débats qui s'en suivront devraient permettre de :

- i- Donner l'opportunité aux ISC participantes de décliner les modalités de préparation et d'exécution d'une évaluation ;
- ii- D'unifier les processus de construction affichés éventuellement, les partager dans leurs éléments ou étapes essentiels.
- iii- Discuter des adaptations de certaines procédures habituellement mises en œuvre par les juridictions financières pour qu'elles répondent mieux

- aux exigences de l'évaluation (contradiction, transparence des méthodes, clarification de ses enjeux).
- iv- Organiser des échanges sur les limites des projets d'évaluation conduits par les ISC présentes (ex. traitement des problèmes des impacts).
 - v- Présenter des difficultés rencontrées lors du déroulement des missions d'évaluations
 - vi- Prospector au besoin des voies sur la manière de concilier contrôles traditionnels et démarche évaluative dans des contextes où les moyens des ISC sont généralement limités. Faut-il prendre le pari de dissocier les deux formes d'intervention ou faut-il au contraire les mener conjointement à partir d'objectifs et de méthodes différents ?
 - vii- Déterminer les facteurs clés du succès des missions d'évaluation

A l'issue de cette rencontre, et à l'effet de valoriser les échanges, un groupe de travail constitué d'un membre de chaque ISC participante peut être mis en place pour synthétiser les conclusions retenues et proposer un projet de bonne pratique jugé nécessaire pour inspirer les pratiques des ISC maghrébines dans le domaine. Cet exercice devrait ébaucher les grandes orientations méthodologiques.

Les communications de chaque ISC et éventuellement celles d'autres intervenants qui seraient conviés de contribuer à cet échange, peuvent faire l'objet d'une publication sous le label « *actes du séminaire régional des Cours des comptes maghrébines sur le contrôle de performance et l'évaluation des politiques publiques* » dans une revue spécialisée éditée en Algérie.

4- La participation au séminaire.

Sont conviés à prendre part aux travaux de la rencontre des membres des institutions supérieures de contrôle des finances publiques du Maghreb. Il est prévu d'y associer deux représentants/représentantes par Institution. Pour l'ISC d'accueil ce nombre peut être porté à six (06) personnes, à charge pour elle d'inviter un ou deux universitaires si elle le juge nécessaire. La participation d'un expert international serait vivement souhaitée.

Le séminaire conçu comme un espace d'échange d'idées, de connaissances et de savoir-faire sur le thème s'adresse à des personnes outillées en la matière. Il s'agit de membres des ISC participants qui disposent d'une expérience sur le sujet à travers leurs activités professionnelles ou qui ont à leur actif des travaux portant sur la question débattue : publications, rapports à l'adresse de l'INTOSAI et/ou des organisations régionales (ARABOSAI, AFROSAI). La nomination de femmes répondant à ces critères est particulièrement souhaitée, afin de garantir la meilleure parité possible entre les participants des deux sexes.

Dans une première étape, le séminaire d'Alger sera orienté vers la recherche d'un cadre général formel susceptible de constituer une base de travail pour les ISC participantes pour conduire un exercice d'évaluation. Il s'agirait là de dépister collectivement le cadre légal de l'évaluation, les bonnes orientations méthodologiques de et au besoin

faire l'inventaire des outils à la portée de l'ISC. Le concept de l'évaluation et ses terminologies devront être clarifiés par des experts internationaux.

Dans une seconde étape, il s'agira de restituer des pratiques concrètes, des expériences qu'ont eu à connaître les ISC participantes en tenant compte de leurs atouts et handicaps et des spécificités de chaque contexte national. Cette rencontre pourrait être organisée en automne 2012 même si cette échéance paraît assez contraignante. Une telle séquence d'étapes qui ambitionne d'articuler, d'une part, réflexions formelles, inhérentes à la méthode et aux outils et, d'autre part, la déclinaison de modes opératoires mis en œuvre par les ISC aura certainement l'avantage, d'être porteuse de possibilités d'enrichissements mutuels par un partage des connaissances affichées à cette occasion. Il s'agira en fait de réfléchir collectivement à la démarche et au processus de l'évaluation de l'action publique, ainsi qu'au développement de nos méthodes de contrôle. Cette plus value escomptée permettrait de contribuer à raccourcir le délai d'apprentissage dans l'hypothèse où la démarche serait en construction, de la consolider ou de l'enrichir éventuellement dans l'hypothèse où elle aurait déjà acquis sa pleine maturité.

D'un point de vue pratique, pour que ces préoccupations soient prises en charge par les communications, il est souhaitable de proposer, à **titre indicatif**, les questions à traiter pour les contributions des ISC.

i- A l'évidence, l'évaluation est une notion flottante au regard du foisonnement de définitions qu'on lui prête. Cette diversité de perceptions est certainement objective dans la mesure où elle reflète les contextes culturels où elles prennent naissance ainsi que les besoins et les attentes différents qu'expriment les commanditaires. Pour les ISC la tâche est relativement aisée dès lors qu'elles disposent d'une définition opérationnelle et pratique à laquelle elles ont adhéré. **Cette définition devrait constituer le fil conducteur des communications des ISC participantes au séminaire.**

ii- La définition en question qui met l'accent sur l'emploi de « *méthodes scientifiques* » et « *systématiques* » règle le problème de l'**objet** de l'évaluation (politique, programme, projet ou actions publics) ainsi que celui de sa **temporalité** (effets directs et indirects, donc posture *ex- post*).

iii- La formulation du thème suggère aux intervenants de faire ressortir **les distinctions** rituelles mais nécessaires entre contrôle de performances et évaluation des politiques publiques. Cette clarification est importante. Les communications devraient fournir des élucidations sur les deux sujets et offrir ainsi une opportunité de confronter les analyses proposées. Il est souhaitable également de s'attarder quelque peu sur le pourquoi de cette distinction.

Ces questions (i, ii, iii) épuisées, les communications devraient s'atteler à ébaucher une manière d'opérer, un mode d'emploi à l'effet **de concevoir, de conduire une évaluation et d'apprécier la qualité des résultats qu'elle produit.**

iv- On peut, à cet égard, proposer un cheminement logique qui n'est ni unique, ni exhaustif :

- a- La **programmation** de l'évaluation est une décision importante (autosaisine, saisine externe). Elle renvoie aux critères qui la justifient et aux attentes du commanditaire (ISC, pouvoirs publics). Les questions à traiter à ce niveau seraient : comment est prise la décision d'évaluer et pourquoi le choix de cette forme de contrôle ? (Dégager les spécificités de l'évaluation par rapport à d'autres outils ou méthodes de contrôle de la gestion publique : contrôle de légalité, audit financier, audit de performance...)
- b- Une fois la programmation de l'évaluation acquise, il s'agira ensuite de **préparer le projet d'évaluation et de clarifier son contenu**. C'est le cadre général de l'évaluation, le projet d'évaluation ou encore le cahier des charges (pour une procédure contractuelle) ou phase préparatoire essentielle pour le succès de l'évaluation. Cette partie devrait renfermer deux aspects essentiels : les objectifs de l'évaluation (Pourquoi évaluer une politique ou un programme ?) et son champ ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour la conduire (Acteurs, connaissances disponibles sur le thème, questions évaluatives posées, critères d'évaluation, méthodes et dispositif d'évaluation...).
- c- La mise en œuvre de l'évaluation revient à mettre en œuvre **la méthode et les outils** appropriés pour répondre aux questions posées. Il s'agit d'outils pour collecter l'information, d'autres pour l'analyser et d'autres enfin pour énoncer une conclusion ou un jugement sur les mérites ou les déboires de la politique publique. On retrouve là l'articulation et le cheminement logique de trois postures complémentaires : i/ Constats ii/ Analyse-interprétation iii/ Jugement de valeur
- d- Les **communications** peuvent comporter des développements sur les critères susceptibles d'être employés pour apprécier la qualité du rapport d'évaluation voire même le processus mis en œuvre.
- e- Enfin un atelier **d'analyse et d'étude de cas** pour permettre aux participants de relever les bonnes pratiques et de déterminer les grandes orientations méthodologiques à adopter par les ISC en vue de maîtriser la démarche et le processus de l'évaluation et d'assurer les facteurs de sa réussite.

5- Lieu de la rencontre.

Les travaux du séminaire devraient se dérouler à l'hôtel El Aurassi à Alger selon un programme qui sera arrêté ultérieurement. Le choix de ce lieu de rencontre doit donner lieu à une confirmation après concertation des parties concernées par l'organisation du séminaire.

H. DAOUDI
Cour des comptes d'Algérie